



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

MARIANA VELOZO MACÊDO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO
PELOS DANOS AMBIENTAIS**

BRASÍLIA
2015

MARIANA VELOZO MACÊDO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO
PELOS DANOS AMBIENTAIS**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Professor Paulo Gustavo
Medeiros Carvalho.

**BRASÍLIA
2015**

MARIANA VELOZO MACÊDO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO
PELOS DANOS AMBIENTAIS**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de bacharelado
em Direito do Centro Universitário de
Brasília – UniCEUB.

Orientador: Professor Paulo Gustavo
Medeiros Carvalho.

Brasília, ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Professor Paulo Gustavo Medeiros Carvalho

Professor Cesar Augusto Binder

Professor Rodrigo Pereira Martins Ribeiro

Aos meus pais, Antônio Marcos e Luciana, e ao meu irmão, por todo o amor e carinho. Apesar da distância física estão sempre presentes de coração.

Ao meu namorado, pelo amor, cuidado e incentivo de sempre.

Ao meu orientador, Paulo Gustavo, pela paciência, atenção e dedicação na realização deste trabalho.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental de terceira dimensão. A intensificação dos danos ambientais e suas características peculiares, justificaram a proteção constitucional voltada para a preservação, prevenção e reparação do meio ambiente. Nesse contexto, o instituto da responsabilidade civil do Estado se mostra instrumento essencial para a efetivação da tutela ambiental, uma vez que o Estado tem o dever constitucional de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A amplitude da tutela ambiental, no entanto, é modificada na medida em que se adota a teoria do risco criado ou a teoria do risco integral. De um lado, o risco criado prevê a possibilidade de aplicação das causas excludentes de responsabilidade, ao passo que, para a teoria do risco integral, todas as causas lesivas ao meio ambiente são aptas a ensejar a responsabilização. Sendo assim, levanta-se o debate sobre a teoria mais indicada para a responsabilização do Poder Público, sempre considerando a relevância do bem ambiental juridicamente tutelado.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Direito Ambiental. Responsabilidade civil do Estado. Teoria do risco administrativo. Teoria do risco integral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	9
1.1. Conceito de responsabilidade civil	9
1.2. Pressupostos da responsabilidade civil.....	11
1.3. Evolução das teorias da responsabilidade civil: da irresponsabilidade à responsabilidade objetiva.....	15
1.4. Responsabilidade por ato administrativo, jurisdicional e legislativo	20
2. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	24
2.1. Meio ambiente como um direito de terceira dimensão	24
2.2. O meio ambiente na Constituição Federal	26
2.3. Dano ao meio ambiente	30
2.4. Da responsabilidade pelo dano ambiental.....	31
3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELO DANO AMBIENTAL	35
3.1. Responsabilidade civil do Estado por condutas comissivas e omissivas	36
3.2. Teoria do risco administrativo ou risco criado	43
3.3. Teoria do risco integral.....	46
3.4. Confronto de posicionamentos	50
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo principal a análise das duas principais teorias doutrinárias aplicáveis à responsabilidade civil estatal por danos ao meio ambiente. Sendo assim, o cerne da pesquisa consiste no confronto entre a teoria do risco criado e a teoria do risco integral.

Inicialmente, no primeiro capítulo serão apresentados os contornos gerais acerca da responsabilidade civil do Estado, que, via de regra, por força do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, adota a teoria do risco administrativo. Veremos também a evolução das teorias da responsabilidade e os pressupostos para que esta reste configurada. Por fim, traçaremos a responsabilidade do Estado por atos administrativos, legislativos e judiciais.

No segundo capítulo, a questão do meio ambiente será posta em evidência através da inserção do tema no contexto da Magna Carta de 1988. Além disso, apresentaremos a classificação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de terceira dimensão. Embora seja, em princípio, um direito coletivo, pode também ser entendido como um direito subjetivo intrínseco ao indivíduo, uma vez que está diretamente ligado ao direito à vida. Passaremos então, à análise dos danos ambientais e dos princípios que regulam e possibilitam a reparação ambiental.

Finalmente, no capítulo terceiro, tendo em vista a importância da tutela do Poder Público sobre os bens ambientais, far-se-á a análise da responsabilidade civil do Estado no que toca aos danos ao meio ambiente, bem como um estudo acerca das teorias do risco.

Veremos que a responsabilidade ambiental do Estado poderá decorrer, principalmente, de condutas comissivas e omissivas. No entanto, consoante com o entendimento da jurisprudência, iremos concluir que nada impede que o Estado seja também solidariamente responsável pelos danos causados por terceiros.

Por fim, utilizando a divergência doutrinária existente, teceremos um breve confronto entre as teorias mencionadas, no intuito de dirimir a insegurança jurídica causada pela omissão legislativa da Constituição Federal de 1988 e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ao final, chegaremos à conclusão de qual seria a teoria mais adequada para garantir a reparação dos danos ambientais e permitir um ambiente sadio e de qualidade para as presentes e futuras gerações.

Para tanto, serão realizadas pesquisas nas principais doutrinas nacionais sobre responsabilidade civil e sobre direito ambiental. Além disso, a presente monografia também analisará dispositivos legais, constitucionais e entendimentos jurisprudenciais dos tribunais pátrios.

1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.1. Conceito de responsabilidade civil

A palavra responsabilidade é proveniente do verbo latino *respondere*. Inicialmente, responsabilidade se relacionava à situação em que alguém se tornava garantidor de alguma coisa devendo por isso reparar eventuais danos causados (DINIZ, 2011, p. 49).

Maria Helena Diniz (2011, p. 50), conceitua responsabilidade civil como sendo:

“a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar o dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda, ou, ainda, de simples imposição legal”.

O Poder Público quando do exercício de suas atividades também é suscetível de causar danos. Por responsabilidade civil do Estado, entende-se, por conseguinte, a obrigação que a Fazenda Pública tem de reparar os eventuais prejuízos patrimoniais causados por agentes públicos no desempenho de suas funções (MAFRA FILHO, 2005, p. 5107).

Para Nehemias Domingos de Melo (2005, p. 121), com a Constituição de 1946 o Brasil passou a adotar, como regra geral, a responsabilidade objetiva do Estado, seguindo a teoria do risco administrativo, assim como o fez a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 6º.

No entanto, no que tange à responsabilidade objetiva, os autores costumam adotar nomenclaturas diferentes para rotular coisas iguais. Sendo assim, Carlos Roberto Gonçalves (2014, p. 176), entende ser mais prudente dizer que a Constituição adotou a responsabilidade objetiva do Estado baseada na teoria do risco, sem atribuir classificação a essa teoria.

A temática da responsabilidade civil do Estado foi gradualmente sendo construída, sendo atualmente calcada nos princípios da equidade e da igualdade dos ônus dos encargos sociais. Nessa perspectiva, todos são igualmente responsáveis pelos riscos que as atividades da Administração Pública possam gerar aos cidadãos (MELO, 2005, p. 121).

O princípio da isonomia é sem dúvida o fundamento da responsabilidade civil do Estado, uma vez que através deste princípio surge para o Poder Público o dever de indenizar aqueles indivíduos que foram onerados com danos especiais e anormais.

Pode-se dizer que a ideia de repartição dos encargos públicos não permite que alguns cidadãos suportem mais do que os demais, ressalvados os casos em que a norma jurídica autoriza o Poder Público a sacrificar os interesses de terceiros, como ocorre na desapropriação (DINIZ, 2011, p. 658).

A responsabilidade civil do Estado, obrigação legal que tem como finalidade ressarcir os danos causados a terceiros, envolve os três tipos de funções do poder estatal, ou seja, funções administrativas, legislativas e jurisdicionais. A mais comum dentre as três é a responsabilização por comportamentos da Administração Pública, no entanto, em casos peculiares, tem-se também a possibilidade de responsabilização dos poderes Legislativo e Judiciário (DI PIETRO, 2014, p. 715).

Ocorre que é equivocado falar em responsabilidade da Administração Pública, pois sabe-se que a mesma não possui personalidade jurídica própria. O Estado e as pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam quando exercem funções estatais são, por sua vez, capazes de responderem civilmente pelos atos de seus agentes, pois são pessoas jurídicas titulares de direitos e obrigações. Dessa forma, a responsabilidade deve sempre ser imposta ao Estado, independentemente se resultante de danos decorrentes do Executivo, Legislativo ou Judiciário (DI PIETRO, 2014, p. 715).

Para Sérgio Cavalieri Filho (2014, p. 14), a responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge com a finalidade de reparar um dano decorrente da violação de um dever jurídico anterior. Ou seja, quando uma obrigação é violada, surge a responsabilização do sujeito de recompor o dano decorrente da violação originária.

O dano pode decorrer de condutas ilícitas, de atos jurídicos ou da ação ou omissão de agentes públicos. A responsabilidade do Estado, diferentemente do direito privado, também pode decorrer de condutas lícitas que acarretem a determinados particulares um ônus maior do que aquele suportado pelos demais membros da sociedade (DI PIETRO, 2014, p. 715).

Segundo Di Pietro (2014, p. 716):

“Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar os danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”.

Por fim, cabe ressaltar que a responsabilidade pode ser contratual ou extracontratual. A responsabilidade contratual é regida por princípios próprios e se relaciona aos contratos administrativos (DI PIETRO, 2014, p. 715). A responsabilidade extracontratual, por sua vez, também denominada de responsabilidade aquiliana ou absoluta, é aquela decorrente de violação da ordem jurídica, a qual decorre do exercício de funções estatais (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 30).

O presente trabalho tem como objeto a responsabilidade extracontratual do Estado, também chamada de aquiliana, a qual resulta da inobservância de dever jurídico, seja o dever positivo ou negativo, o qual faz surgir a obrigação do Poder Público de recompor os danos sofridos, presente o nexo de causalidade. Assim, é possível observar que para que reste configurada a obrigação de indenizar, alguns requisitos devem ser atendidos. Passaremos agora à análise destes elementos.

1.2. Pressupostos da responsabilidade civil

Para Cahali (2012, p. 65), três são os pressupostos da pretensão ressarcitória em face do Estado, quais sejam, o evento danoso, o nexo de causalidade material e a qualidade de agente na prática do ato. Ou seja, o dever de indenizar surge quando verificado o liame causal entre o dano e a verificação do agente do Estado causador do prejuízo.

Diante da imprecisão doutrinária acerca da nomenclatura dos pressupostos da responsabilidade civil, importante também destacar que para Maria Helena Diniz (2011, p.53), os elementos formadores da responsabilidade podem ser denominados de ação, seja ela omissiva ou comissiva, dano moral e/ou patrimonial e nexo de causalidade entre a ação e o dano.

Analisando os pressupostos, tem-se primeiramente a necessidade da análise do dano, que é elemento fundamental da responsabilidade civil extracontratual ou contratual. A simples irregularidade ou ilegalidade do ato não tem o condão de ensejar na responsabilização, apenas, quando for o caso, na invalidade do ato. Para que se tenha a imputação da responsabilidade civil ao Estado é imprescindível a configuração de danos a terceiros (CAHALI, 2012, p. 65).

Não pode o instituto da responsabilidade civil ter por objeto o enriquecimento sem causa. Por essa razão, a responsabilidade civil do Estado deve ter como

finalidade precípua a recomposição, de modo a tentar ao máximo se chegar à situação anterior ao dano, como se este não tivesse ocorrido (CAHALI, 2012, p. 65).

A responsabilidade objetiva de reparar os danos jurídicos ressarcíveis resulta tanto de atos dolosos ou culposos, lícitos ou ilícitos, como também de atos que sejam considerados como injustos e lesivos aos direitos do particular (CAHALI, 2012, p. 66). O dano injusto é conceituado pelo autor como aquele anormal, excepcional e individualizado, ou seja, aquele que ultrapasse os sacrifícios toleráveis de interesses privados em face da atividade administrativa.

A lesão deve afetar direitos individuais ou coletivos, portanto, o simples direito em expectativa ou interesse do terceiro não pode constituir a responsabilização do Estado. A pretensão ressarcitória nasce do dano sofrido, de falha ou deficiência no serviço público, da culpa anônima do Estado, entre outros (CAHALI, 2012, p. 67).

O segundo elemento caracterizador da responsabilidade civil objetiva do Estado é o nexo causal material, qualquer que seja o entendimento adotado, ou seja, independentemente se será adotada a teoria do risco integral ou a teoria do risco administrativo. A causalidade é o que une o dano injusto ao agente que o causou, sendo assim, estabelecido o liame causal entre a ação, omissão ou falha do Estado e o dano causado ao particular, surge o dever de indenizar (CAHALI, 2012, p. 71).

No Recurso Extraordinário 130.764/PR da relatoria do Ministro Moreira Alves, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a teoria do dano direto e imediato ou também chamada de teoria da interrupção do nexo causal, é a teoria que vigora do Brasil para fins de responsabilidade geral estatal, vejamos:

“Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes. - A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no parágrafo 6º do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. - **Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal.** Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada. - No caso, em face dos fatos tidos como

certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexo de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexo de causalidade inexistia, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69, a que corresponde o parágrafo 6º do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF, RE 130.764, 1ª Turma, DJ de 07.08.92, Min. Moreira Alves)".(grifo nosso)

Segundo a teoria do dano direto e imediato o requisito da causalidade não poderá ser dispensado. Sendo assim, deve haver uma equivalência entre o ato imputado ao agente e o dano sofrido. Além disso, havendo múltiplas causas geradoras do dano, é preciso definir precisamente qual foi a causa eficiente do prejuízo (CAHALI, 2012, p. 73).

A teoria da causalidade direta e imediata acabou sendo adotada pelo Código Civil de 2002 em seu artigo 403, vejamos:

“Art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual”.

Não obstante o artigo em comento faça referência à inexecução contratual, o entendimento majoritário esclarece que tal teoria também é aplicável no campo da responsabilidade extracontratual. Nesse caso, apenas a causa jurídica ligada diretamente ao dano ocorrido é computada para atribuir a responsabilidade ao agente causador (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 67).

Ressalte-se que a legítima defesa, o estado de necessidade, a culpa da vítima, o fato de terceiro, a cláusula de não indenizar e o fortuito e força maior são causas gerais excludentes de responsabilidade. Sendo assim, quando incidem sobre os acontecimentos, podem resultar na ruptura do nexo causal, ou seja, têm o condão de afastar a responsabilidade (GONÇALVES, 2014, p. 363).

Finalmente, para caracterizar a pretensão ressarcitória do Estado, analisaremos o terceiro elemento, chamado de qualidade de agente na prática do ato. O constituinte de 1988 substituiu a palavra “funcionário”, contida nas Constituições

pretéritas, pela palavra “agente”, vejamos o que dispõe o artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988:

“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

O Estado, como pessoa jurídica de direito público, e as entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos, somente podem agir por intermédio de seus agentes, prepostos ou representantes, ou seja, por meio de pessoas naturais, devendo reparar os danos por eles causados quando revestidos desta qualidade (DINIZ, 2011, p. 660).

O agente público é aquele que exerce qualquer atividade inerente ao serviço público estatal, podendo ser agente político, administrativo ou particular em colaboração com a Administração. Portanto, não é relevante o título sob o qual os agentes prestam o serviço, nem mesmo se estão atuando transitoriamente e sem remuneração (CAHALI, 2012, p. 79).

O artigo 43 do Código Civil de 2002, faz referência aos “atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros”, ou seja, para que o Estado seja responsabilizado, é importante perquirir se os agentes estão agindo na qualidade de representantes do Poder Público, não sendo requisito a atuação no exercício das suas funções (CAHALI, 2012, p. 81).

O agente está na qualidade de representante do Poder Público, quando pratica o ato dentro dos limites da sua competência e no exercício de suas funções, quando está revestido na autoridade do cargo ou se aproveitando desde, mesmo que com excesso de poder, ou mesmo quando o cargo seja a causa ocasional do ato. Sendo assim, o ato praticado por um agente público em sua esfera particular, não sujeita o Estado à responsabilização civil (CAHALI, 2012, p. 81).

Cumprе ressaltar, que o fato de ter havido abuso no exercício da função pública, não tem o condão de afastar a reponsabilidade objetiva do Estado, mas o que é pior, demonstra a culpa subjetiva da Administração pela má escolha do agente estatal para o desempenho da função pública (CAHALI, 2012, p. 84).

Vê-se, portanto, que os três pressupostos da responsabilidade civil objetiva do Estado devem ser fielmente observados para que haja a imputação da reparação ao Poder Público. Não basta a comprovação do dano para que o prejuízo seja ressarcido. Além do dano, deve o indivíduo comprovar que aquele indivíduo que

praticou o ato tinha qualidade de agente estatal e demonstrar o nexo de causalidade material, sendo que o nexo deve ser direito e imediato, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

1.3. Evolução das teorias da responsabilidade civil: da irresponsabilidade à responsabilidade objetiva.

Feita a análise da conceituação da responsabilidade extracontratual do Estado e dos elementos que compõem tal responsabilidade, passa-se neste momento à análise do histórico da evolução das diversas teorias sobre o tema da responsabilidade civil.

As teorias receberam tratamentos diferenciados no espaço e no tempo. Para Di Pietro (2014, p. 716), as principais teorias são a da irresponsabilidade; as teorias civilistas, que compreendem a teoria dos atos de império e atos de gestão e a teoria da culpa civil ou responsabilidade subjetiva; e por fim, as teorias publicistas, que abrangem a teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço público e a teoria do risco integral ou administrativo.

Inexiste dentro de um mesmo regime jurídico uma uniformidade que abarque todas as teorias, além de haver muita divergência de terminologia entre os diversos autores (DI PIETRO, 2014, p. 716).

No entanto, antes de adentrar na análise das teorias, cabe ressaltar que nos primórdios da existência humana prevalecia a vingança privada, por meio da qual os indivíduos se defendiam das agressões por meio de sua própria força. Ademais, também de relevante importância é o Código de Hamurabi, que previa a reparação dos danos sofridos por meio de ofensa proporcional à experimentada pela vítima. Somente muito tempo depois é que surge a figura do Estado como ente responsável por distribuir a justiça, garantindo a paz social (MELO, 2005, p. 3).

Por muito tempo, durante a vigência dos Estados absolutistas, vigorou a teoria da irresponsabilidade. Essa teoria baseava-se na ideia de soberania, na qual o Estado dispunha de incontestável autoridade perante seus súditos, a ponto de não ser responsabilizado em hipótese alguma. A vítima de determinado dano deveria procurar reparação pelo próprio funcionário, e caso este não pudesse solver a obrigação a indenização restava frustrada (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 283).

Por ser altamente injusta, logo começou a ser combatida, pois não fazia sentido que o Estado deixasse de responder quando por meio de um agente, que estava agindo em seu nome e por sua conta, causasse danos a um terceiro, sendo que era função do Estado exercer a tutela do direito. Diante de tantas incompatibilidades, a teoria da irresponsabilidade foi então superada no século XIX (DI PIETRO, 2014, p. 717).

Caminhou-se então para o desenvolvimento das teorias civilistas, que receberam este nome por se basearem nos princípios do Direito Civil, assentados na ideia de culpa. Fala-se então em teoria civilista da culpa, aceita ainda hoje em algumas hipóteses (DI PIETRO, 2014, p. 717).

A teoria civilista se subdivide em duas espécies, quais sejam, a teoria dos atos de império e de gestão e a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva (DI PIETRO, 2014, p. 716).

Por atos de império entende-se aqueles realizados pela Administração, de forma coercitiva e unilateral, independentemente de autorização judicial. Por atos de gestão, entende-se aqueles praticados pela Administração em pé de igualdade com os particulares a fim de gerir serviços, conservar e desenvolver o patrimônio público (CAHALI, 2012, p. 20).

A pessoa do rei era responsável pelos atos de império, ficando o Estado incumbido da função de realizar os atos de gestão, através de seus prepostos. A distinção entre atos de império e atos de gestão foram utilizados com o fim de abrandar a teoria da irresponsabilidade do Estado, sendo assim, tinha-se que os atos de gestão eram passíveis de responsabilização, ao contrário dos atos de império, que estavam imunes a qualquer tipo de responsabilidade (CAHALI, 2012, p. 21).

A distinção entre estes dois tipos de atos foi muito combatida por diversos autores, haja vista a dificuldade em se distinguir os atos praticados pelo Estado e de se dividir a personalidade do mesmo. Sendo assim, os autores, assim como o Código Civil de 1916, começaram a adotar a teoria da culpa civil ou responsabilidade subjetiva, como aquela capaz de ensejar a responsabilidade do Estado mediante a verificação da culpa (DI PIETRO, 2014, p. 718).

Por fim, inspiradas pelo caso Blanco, ocorrido em 1873 em Bordeaux, onde entendeu-se que o Estado não pode se reger por princípios de direito privado, já que está sujeito a regras especiais variáveis, ficou reconhecida a responsabilidade do

Estado pelo dano causado à menina Agnès Blanco. Nesse cenário surgiram as teorias de responsabilidade do Estado segundo princípios de direito público (DI PIETRO, 2014, p. 718).

Maria Helena Diniz (2011, p.664), divide as teorias que fundamentam a responsabilidade civil do Poder Público em três modalidades. A primeira delas é chamada de culpa administrativa do preposto, pela qual o Estado somente seria responsável caso constatada e provada a culpa do agente ou preposto. A segunda teoria é chamada pela autora de acidente administrativo ou falta impessoal do serviço público e a última classificação é a do risco integral (DINIZ, 2011, p. 664).

Já para Di Pietro (2014, p. 716) as teorias publicistas se subdividem em teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa e em teoria do risco, desdobrada em teoria do risco administrativo e teoria do risco integral.

A teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa ou teoria do acidente administrativo busca apreciar a responsabilidade do Estado desvinculando-a da culpa individual do funcionário. Ou seja, o foco seria na culpa do serviço público que não funcionou, funcionou atrasado ou funcionou mal (DI PIETRO, 2014, p. 719).

Esta teoria distinguia a culpa do funcionário, pela qual ele respondia individualmente, da culpa anônima do serviço público causada por um agente não identificável, ensejando a responsabilidade do Estado pelo serviço defeituoso (DI PIETRO, 2014, p. 719).

Em contrapartida, sem que fosse necessário excluir a aplicação da teoria da culpa do serviço, surgiu também a chamada teoria do risco. Para a teoria do risco, fundamentada na ideia de responsabilidade objetiva do Estado, a culpa foi substituída pela ideia de nexo causal (GONÇALVES, 2014, p. 148)).

A teoria do risco remonta à França do século XIX e teve como inspiração o artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem de 1789. Saleilles propôs inicialmente essa teoria para regular os constantes acidentes de trabalho, surgidos com a crescente industrialização a partir da Revolução Industrial, com a finalidade de permitir à vítima perceber a indenização cabível, tendo em vista que o ônus da prova da culpa era óbice ao ressarcimento (MELO, 2005, p. 27).

Contou ainda, com os fundamentos do princípio da igualdade de todos diante dos encargos sociais. Tal princípio prega que, assim como os benefícios, também os prejuízos devem ser repartidos pela sociedade, a fim de evitar que alguns indivíduos sejam sobrecarregados com os ônus causados pelo Estado. Verifica-se então, a

possibilidade de restabelecer o equilíbrio econômico do prejudicado, mediante o pagamento de indenização com recursos do erário público (DI PIETRO, 2014, p. 719).

Em suma, para a teoria do risco, é dispensável a apreciação do dolo ou da culpa, pois sabe-se que o risco é inerente à atividade estatal. Para tanto, não importa se o serviço funcionou de forma regular ou não, para haver responsabilidade, basta que seja praticado um ato lícito ou ilícito por agente do Estado, que seja causado um dano específico e anormal e que haja nexo de causalidade entre o dano e o agente (DI PIETRO, 2014, p. 719).

A viabilidade da aplicação da teoria do risco no Brasil somente ocorreu por volta do século XX, mais precisamente com a Lei das Estradas de Ferro (MELO, 2005, p. 29). O Código Civil Brasileiro de 2002 adotou expressamente a teoria da responsabilidade objetiva ligada ao risco, conforme se pode observar com a leitura do artigo 927, parágrafo único, vejamos:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

No plano interno, o Brasil passou por significativas mudanças de entendimento acerca da responsabilidade civil do Estado. Primeiramente, importante ressaltar que a teoria da irresponsabilidade nunca foi adotada pelo ordenamento brasileiro, sendo extremamente rechaçada pelos tribunais e doutrinadores (GONÇALVES, 2014, p. 148).

As Constituições de 1824 e 1891 previam apenas a responsabilidade do funcionário em caso de abuso ou omissão no exercício da função. Algumas leis esparsas, no entanto, previam timidamente a responsabilidade solidária do Estado para com seus funcionários, assim como o fizeram as Constituições de 1934 e 1937 (DI PIETRO, 2014, p. 721).

Apenas com o Código Civil de 1916 o Brasil adotou a teoria da responsabilidade subjetiva, segundo a qual, para que houvesse responsabilidade do Estado, teria o particular o ônus de provar a culpa do funcionário (CAHALI, 2012, p. 29).

Com o advento da Constituição de 1946, tem-se a consagração da teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado. A Constituição de 1967 e a atual

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, § 6º, também adotaram a teoria responsabilidade objetiva do Estado, assim como a responsabilidade subjetiva do agente público causador do dano (DI PIETRO, 2014, p. 721).

Assim, a responsabilidade passa a ser objetiva entre o Estado e o administrado, fundada na teoria do risco integral ou na teoria do risco administrativo, dependendo da doutrina adotada. Já para as relações entre o Estado e o agente a responsabilidade será subjetiva, podendo o Poder Público ter direito de regresso contra o funcionário quando constatada conduta culposa ou dolosa (DINIZ, 2011, p. 666).

Segundo a teoria do risco administrativo adotada pelo artigo 37, § 6º da Constituição de 1988, a responsabilidade do Estado, bem como dos prestadores de serviços públicos, passou a ser objetiva, no entanto, não absoluta, de forma que pode ser mitigada para excluir a responsabilização do agente que causou o dano (CAHALI, 2012, p. 41).

Essa mitigação pode ocorrer quando ficar devidamente provada a existência de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior e fato de terceiro. No entanto, se a vítima concorrer para o dano, poderá haver a atenuação do valor da indenização (MELO, 2005, p. 123).

O fundamento da teoria do risco administrativo é baseado no risco que a atividade pública representa aos particulares, portanto, ao particular basta demonstrar o nexo de causalidade existente entre a conduta do agente público e o dano experimentado. Não é necessário que o administrado se preocupe em demonstrar qualquer tipo de conduta culposa do agente público, sob pena de lhe imputar um ônus exagerado (MELO, 2005, p. 34).

Diametralmente oposta à teoria acima apresentada, encontramos a teoria do risco integral. Nehemias Domingos de Melo (2005, p. 36), a considera extremada, haja vista o seu rigorismo em não admitir nem mesmo causas excludentes de responsabilidade. Isso porque, segundo o autor, tal teoria se mostra mais próxima de uma indenização de caráter social do que como uma responsabilidade civil.

Nesse diapasão, sempre que for constatado um dano o agente será responsabilizado por eles, independente de participação ou não na atividade. A aplicabilidade da teoria do risco integral fica limitada a circunstâncias excepcionais, ou seja, àquelas que realmente demonstrem tutelar um interesse da sociedade em

face de interesses pessoais (MELO, 2005, p. 37). O próprio Código Civil de 2002 previu algumas situações de risco integral possíveis de serem observadas, por exemplo, nos artigos 246 e 393 (DI PIETRO, 2014, p. 721).

Portanto, é possível verificar uma evolução significativa no que tange às teorias acerca da responsabilidade civil do Estado, que passaram da completa irresponsabilidade até se chegar aos dias de hoje, em que prevalece a responsabilidade objetiva do Estado. Ademais, se mostra relevante a discussão acerca da teoria a ser adotada pelo ordenamento brasileiro, haja vista as discrepâncias existentes entre a teoria do risco administrativo e do risco integral.

1.4. Responsabilidade por ato administrativo, jurisdicional e legislativo

A responsabilidade civil do Estado configura-se independentemente da função desempenhada pelo agente público na ocasião do dano, ou seja, tem-se a responsabilização do Poder Público tanto no desempenho de funções administrativas quanto nas legislativas e jurisdicionais.

Conforme visto anteriormente, é pacífico que pode ocorrer a responsabilização dos atos praticados pela Administração Pública. Sendo assim, sempre que verificada a ocorrência de um dano praticado por agente estatal e o nexo de causalidade entre eles, o Estado será responsabilizado de forma objetiva através da teoria do risco administrativo ou risco integral.

Dito isto, passa-se a analisar primeiramente a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais. Muita divergência incide sobre a matéria, sendo que muitos autores tentam afastar a responsabilização do Poder Judiciário. Para isto, alegam a soberania do Judiciário e a superioridade da função jurisdicional, alegam também que o magistrado não é funcionário público e que os mesmos têm independência funcional, e por último que a coisa julgada é imutável (DINIZ, 2011, p. 680).

A irresponsabilidade do Estado por atos praticados pelo Poder Judiciário está enfraquecida, não só por apresentar argumentos frágeis, mas também em razão do princípio da igualdade da repartição dos encargos sociais, segundo o qual sempre que verificada uma lesão, o Estado está obrigado a repará-la (DINIZ, 2011, p. 681).

Para Di Pietro (2014, p. 736), tais alegações que tentam afastar a responsabilidade do Judiciário são infundadas. Segundo a autora, no Estado de Direito, a soberania pertence ao Estado como um todo e não ao Poder Judiciário em

si, já que este último deve, acima de tudo, obediência às leis e à Constituição Federal. Ademais, soberania não pode ser confundida com irresponsabilidade ou infalibilidade.

Também não é razoável afastar a responsabilidade do Estado com base no argumento de independência do Poder Judiciário, tendo em vista que o atributo da independência funcional é inerente a todos os demais Poderes. Ademais, a responsabilidade seria imputada ao Estado e não à pessoa do magistrado, assegurando assim sua independência (DINIZ, 2011, p. 682).

O magistrado, mesmo que se entenda que ele desempenha função de agente político, está alcançado pelo conceito de agente previsto na Constituição Federal, sendo assim, também é passível de causar danos a terceiros e de responsabilização dos danos pelo Estado (DI PIETRO, 2014, p. 736).

No que tange à imutabilidade da coisa julgada, a indenização do dano decorrente de decisão judicial, não tem o condão de reconhecer que a decisão foi proferida em desobediência à lei, apenas impõe ao Estado a reparação do dano que eventual erro judiciário tenha causado às partes (DI PIETRO, 2014, p. 736). Além disso, a irretratabilidade da coisa julgada não é em si um valor absoluto, já que ao se deparar com o valor imutabilidade e o valor justiça, a justiça deve prevalecer (DINIZ, 2011, p. 683).

A responsabilidade do Estado por danos decorrentes de atos judiciais enseja muita discussão e diversas posições dos mais diferentes doutrinadores. O tema é complexo e comporta desde a irresponsabilidade até a responsabilidade pelo risco administrativo (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 319).

Apesar disso, Di Pietro (2014, p. 737) esclarece que os atos judiciais que não estejam vinculados às funções jurisdicionais, ou seja, os atos administrativos do Poder Judiciário, podem certamente ensejar a responsabilidade do Estado.

Não obstante Maria Helena Diniz (2011, p. 684) entenda ser plenamente possível a responsabilização do Estado pelos atos praticados pelo Poder Judiciário, no Brasil é dominante o entendimento de que não se aceita a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais. Apesar de inconsistentes os argumentos levantados para o afastamento da responsabilidade do Estado nessas circunstâncias, é esse o entendimento que vigora atualmente na jurisprudência brasileira.

Vejamos a ementa proferida em recente julgamento realizado pelo STF em que se consolida a regra da irresponsabilidade do Estado por atos jurisdicionais:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravamento. Responsabilidade civil do Estado. Prisões cautelares determinadas no curso de regular processo criminal. Posterior absolvição do réu pelo júri popular. Dever de indenizar. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Ato judicial regular. Indenização. Descabimento. Precedentes.

1. O Tribunal de Justiça concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que não restaram demonstrados, na origem, os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado, haja vista que o processo criminal e as prisões temporária e preventiva a que foi submetido o ora agravante foram regulares e se justificaram pelas circunstâncias fáticas do caso concreto, não caracterizando erro judiciário a posterior absolvição do réu pelo júri popular. Incidência da Súmula nº 279/STF.

2. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que, salvo nas hipóteses de erro judiciário e de prisão além do tempo fixado na sentença - previstas no art. 5º, inciso LXXV, da Constituição Federal -, bem como nos casos previstos em lei, a regra é a de que o art. 37, § 6º, da Constituição não se aplica aos atos jurisdicionais quando emanados de forma regular e para o fiel cumprimento do ordenamento jurídico.

3. Agravo regimental não provido (STF, Agravo regimental no recurso extraordinário com agravamento nº 770.931, 1ª turma, DJ de 19/08/2014, Min. Dias Toffoli)”.

Também a responsabilidade do Estado por atos legislativos e regulamentares enfrenta muitas divergências. Como regra geral, não deveria o Estado responder pelos danos resultantes da atividade legislativa (DINIZ, 2011, p. 675).

No entanto, a responsabilidade civil do Estado por atos do Poder Legislativo é aceita nas hipóteses de leis inconstitucionais; atos normativos com vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade, omissão no poder de regulamentar ou legislar e leis de efeitos concretos inconstitucionais ou constitucionais (DI PIETRO, 2014, p. 731).

Aqueles que defendem a irresponsabilidade por atos dessa natureza argumentam no sentido de que o Poder Legislativo é soberano, assim como as leis também o são. No entanto, sabe-se que, assim como o Judiciário, o Legislativo e o Executivo também precisam se submeter à Constituição, de modo que leis inconstitucionais acarretam a responsabilidade do Estado (DI PIETRO, 2014, p. 730).

Argumentam também que as normas gerais e abstratas editadas pelo legislador são dirigidas a todas as pessoas de maneira impessoal, de modo a não afrontar o princípio da igualdade dos encargos sociais. Mas sabe-se que o Estado deve indenizar os danos causados por leis que atinjam imediata ou diretamente pessoas

determinadas, causando lesões anormais e especiais, mesmo que sejam leis constitucionais (DINIZ, 2011, p. 676).

Por fim, tenta-se a irresponsabilidade do Estado ao dizer que os parlamentares foram escolhidos pelos cidadãos, por isso, os prejuízos seriam provocados pelo próprio lesado ao escolher seu representante. No entanto, os parlamentares são eleitos para elaborar leis que estejam de acordo com a Constituição, ensejando a responsabilidade civil do Estado caso esse dever não seja adequadamente cumprido (DI PIETRO, 2014, p. 731).

Os atos normativos têm natureza genérica, no entanto, quando causam prejuízos e danos a terceiros, sujeitam o Estado à reparação do dano, assim como ocorre com os atos administrativos em geral (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 330). Enquanto ato legislativo abstrato, genérico e impessoal, a norma não tem o condão de causar prejuízos aos particulares. Podem ensejar reparação quando incidem em casos concretos e efetivos, ou seja, jamais a lei em tese gera dever de reparar.

Portanto, apesar das discussões doutrinárias sobre o tema, é possível perceber que a responsabilidade do Estado permeia o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Em regra, uma vez verificado o dano, surge para o Estado a obrigação de repará-lo.

Ressalte-se que no que tange à responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de não ser possível a aplicação do artigo 37, § 6º da Carta Magna, exceto nos casos de erro judiciário e excesso de prisão, casos em que haverá responsabilidade. Sendo assim, como regra geral, independentemente se o ato foi praticado pelo Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, sempre que ficar comprovado o dano e a qualidade de agente na prática do ato, ter-se-á a responsabilidade do Poder Público em indenizar os prejuízos causados.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

2.1. Meio ambiente como um direito de terceira dimensão

Diversas transformações acompanharam a evolução dos direitos fundamentais habitualmente divididos em gerações ou dimensões. José Cretella Neto (2012, p. 662) entende que a expressão gerações deve ser utilizada com cautela, tendo em vista que não se trata de substituições de direitos fundamentais, e sim de um processo progressivo e complementar de direitos, vejamos:

“ao se empregar o termo geração, parece querer-se indicar que um conjunto de direitos substitui os direitos anteriores, quando a ideia central, em relação aos Direitos Humanos, é que as várias etapas devem ser entendidas como evolutivas e complementares. Não há, assim, sucessão de direitos, e sim concomitância na existência dos diversos grupos de direitos, que passaram a ser protegidos em sucessivas etapas, em significativa e rápida evolução histórica”.

As dimensões de direitos humanos, desenvolvidas a partir da Revolução Francesa de 1789, são comumente divididas em três tipos, sendo que contemporaneamente há quem defenda a existência de uma quarta e quinta dimensão (SARLET, 2012, p. 45). Passaremos neste momento à análise das principais características de cada uma dessas dimensões.

Segundo Regina Veras Villas Bôas (2012, p.19), os direitos de primeira dimensão, também conhecidos como direitos civis e políticos, representam limitação ao arbítrio estatal, ou seja, são consideradas liberdades negativas. São representados principalmente pelo direito à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei e à propriedade, ou seja, são os direitos conferidos ao indivíduo singularmente considerado.

São, regra geral, produto do pensamento individualista liberal-burguês. Correspondem ao início do constitucionalismo ocidental e, portanto, asseguram direitos aos particulares em face da figura do Estado, configurando meios de defesa (SARLET, 2012, p.46).

Os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, são classificados como direitos de segunda dimensão. Tais direitos surgiram devido à influência dos ideais socialistas e como resposta aos problemas econômicos e sociais frutos da crescente industrialização. Desta maneira, representam a transição de liberdades abstratas e

formais para prestações sociais estatais materiais e concretas (SARLET, 2012, p. 47).

São expressões positivas do Estado, haja vista ser ele o responsável por desenvolver regras para uma efetiva proteção das pessoas dentro dos grupos sociais. Tais direitos podem ser percebidos, por exemplo, na regulação do trabalho, na educação, na saúde, assistência social, na liberdade de sindicalização e na previdência social (BÔAS, 2012, p.19).

Já os direitos de terceira dimensão se consolidaram somente no final do século XX. São aqueles que transcendem o interesse particular dos indivíduos, alcançando as necessidades de grupos e coletividades, como consequência da vida em sociedade. São os chamados interesses difusos e coletivos, que buscam a concretização da fraternidade e solidariedade através da proteção ao consumidor, à ordem econômica, ao idoso e ao meio ambiente (BÔAS, 2012, p.19).

São também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, haja vista exigirem esforços em escala internacional para se tornarem concretos e efetivos. Não obstante a sua importância, alguns direitos de terceira dimensão ainda carecem de regulamentação adequada, por outro lado, alguns já se encontram devidamente positivados nas ordens constitucionais e nos tratados e convenções internacionais (SARLET, 2012, p. 49).

Atualmente estão em evidência uma quarta e quinta geração de direitos, no entanto, até o presente momento não consolidadas. A quarta geração englobaria o direito à informação, ao pluralismo e à democracia. A quinta geração, por sua vez, seria aquela a tutelar o direito à paz, indispensável para o progresso das nações (BÔAS, 2012, p.22).

O objeto do presente estudo é o direito de terceira dimensão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal direito difuso pertence a todas as pessoas indiscriminadamente, ou seja, não se limita a certas regiões, municípios ou países, nem tampouco a um grupo certo e determinado de indivíduos. Sendo assim, os danos provocados contra o meio ambiente são extensíveis a todos os que dele precisam para sobreviver (OTONI, 2004, p. 94).

Assim como os demais direitos humanos, o direito ao meio ambiente possui algumas características peculiares, como por exemplo a universalidade, a essencialidade, a irrenunciabilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a vedação ao retrocesso (CRETELLA NETO, 2012, p. 663).

Portanto, pode-se concluir pela existência de classificações dos direitos humanos pautadas no lema da Revolução Francesa. Assim, os direitos de primeira geração seriam aqueles relacionados à liberdade, os de segunda geração aqueles realçados pela igualdade e finalmente os direitos de terceira geração, entendidos como aqueles consagradores da fraternidade, materializando os direitos difusos e coletivos conferidos aos grupos sociais.

Dentre os direitos de terceira geração, tratamento especial merece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista sua correlação direta com o direito à vida e com a dignidade da pessoa humana.

2.2. O meio ambiente na Constituição Federal

A Revolução Industrial é importante marco histórico para o direito ambiental, haja vista que foi um momento de grande crescimento dos países e de enorme intervenção no meio ambiente natural. A busca desenfreada por crescimento desencadeou consequências percebidas até os dias atuais, como poluição, desmatamento, mudanças no clima e perda de espécies vivas (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 9).

Um movimento ambiental começou a se organizar no século XIX em diferentes países visando a conservação e a preservação do meio ambiente em resposta aos danos ecológicos desencadeados pela Revolução. Inicialmente esse movimento ganhou destaque no plano internacional, e somente tempos depois se consolidou no Brasil (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 9).

Interessante observar que de um lado surgia a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente, no entanto, se fazia também igualmente importante o desenvolvimento das nações, um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil disciplinado pelo artigo 3º da Constituição de 1988. Esta dicotomia fez ganhar força a ideia de desenvolvimento sustentável, ou seja, de um desenvolvimento equilibrado idealizado pela produção e consumo humanizados observada a preservação ambiental (BÔAS, 2012, p.14).

Os recursos naturais são limitados, ao passo que as necessidades dos seres humanos são ilimitadas. Assim, o desenvolvimento sustentável foi, em 1992, incorporado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como uma saída para equilibrar a geração de bens pela

sociedade preservando os recursos para as presentes e futuras gerações (VENOSA, 2014, p. 231).

A Declaração de Estocolmo de 1972, abriu precedentes para que as constituições supervenientes elencassem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental (SILVA, 2013, p. 73).

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira norma constitucional a se preocupar de forma ampla com a proteção do meio ambiente no cenário interno brasileiro. As Constituições de 1824 e 1891 foram silentes no tratamento de questões ambientais, ao passo que as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 trataram de forma superficial a questão da exploração de aproveitamentos energéticos (OTONI, 2004, p. 89-90).

Não obstante a questão ambiental permear todo o texto constitucional de 1988, o legislador reservou um capítulo específico para o meio ambiente, o qual está inserido no título da “Ordem Social” (SILVA, 2013, p. 49). A regra constitucional de proteção ao meio ambiente está esculpida em um só artigo, qual seja o artigo 225 da Constituição de 1988, vejamos o caput:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Através deste dispositivo, o legislador buscou a plena observância dos princípios constitucionais básicos de proteção ao meio ambiente, como por exemplo, o desenvolvimento sustentável, a prevenção e a obrigatoriedade da intervenção estatal (OTONI, 2004, p. 91).

Também importante mencionar, que dentre os princípios elencados pela Magna Carta de 1988 são encontrados o princípio da precaução, da reparação, da recuperação e da restauração do meio ambiente. Apesar de ter se preocupado precipuamente com a prevenção, a Constituição não deixou de lado a obrigação de reparar os danos já existentes, a fim de tentar recuperar o meio ambiente já degradado anteriormente (MACHADO, 2014, p. 173).

Um conceito legalista de meio ambiente somente foi inserido na legislação federal com o advento da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (MACHADO, 2014, p. 59). Vejamos o que diz o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981:

“Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao mesmo tempo que é um direito subjetivo de cada pessoa humana, é também um direito difuso oponível erga omnes (MACHADO, 2014, p. 148). Sendo assim, o caput do artigo 225 da Constituição Federal se mostra um tanto quanto antropocêntrico, na medida que coloca os seres humanos como os titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 também foi expressa no sentido de colocar o ser humano como centro das preocupações, ao dispor:

“Princípio 1: Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Importante observar que a Constituição impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Dessa forma, além dos particulares, a Administração Pública, o Poder Judiciário Estadual e Federal, o Poder Legislativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o Ministério Público, assim como as Agências Reguladoras, Autarquias e organizações não governamentais que recebem recursos públicos são responsáveis pela atuação na defesa do meio ambiente (OTONI, 2004, p. 91).

Portanto, o Poder Público como um todo e os particulares estão obrigados a defender e preservar o meio ambiente. Ressalta Paulo Affonso Leme Machado (2014, p. 154), que a ação do Poder Público é obrigatória, ao contrário das ações da sociedade, que podem ser consideradas facultativas.

O meio ambiente, como bem de uso comum do povo, ultrapassa a noção de propriedade pública ou particular. O Estado passa a ser uma espécie de gestor ou gerente responsável por, juntamente com a sociedade, proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, cumprindo e observando a função social e a função ambiental da propriedade (MACHADO, 2014, p. 152).

A Constituição Federal trata ainda das medidas a serem tomadas pelo Poder Público para conferir efetividade à proteção ambiental. Tais medidas estão previstas no parágrafo 1º do artigo 225, conforme é possível observar:

“§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

Quanto à competência administrativa, o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece que é de competência comum de todos os entes federados, ou seja, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a proteção dos recursos naturais, da flora e da fauna, o combate à poluição e a proteção do meio ambiente como um todo (MILARÉ, 2007, p. 181).

Resta agora analisar a competência legislativa para regular as questões ambientais. O artigo 24, inciso VIII, da Constituição de 1988, dispõe que a competência para legislar sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, ou seja, a União edita normas gerais, cabendo aos Estado e ao Distrito Federal competência suplementar (SILVA, 2013, p. 324).

Vê-se, portanto, que a proteção ao meio ambiente permitiu uma exceção à competência exclusiva da União para legislar sobre responsabilidade criminal e civil,

de modo que no que tange à responsabilidade por dano ambiental, os Estados e Distrito Federal também foram contemplados com a competência de editar normas suplementares (SILVA, 2013, p.325).

Apesar da proteção conferida ao meio ambiente pela Constituição Federal e do extenso rol de legitimados, sabe-se que pouca efetividade têm as políticas de proteção e preservação do meio ambiente. Ademais, a situação ambiental no Brasil não tem logrado muitos ganhos, na verdade, apesar do princípio do não retrocesso, a questão ambiental a cada dia que passa fica mais preocupante e difícil de ser reparada, haja vista os crescentes danos sofridos pelo meio ambiente.

2.3. Dano ao meio ambiente

Como já visto anteriormente, o meio ambiente pode ser entendido como o círculo em que vivemos. Segundo José Afonso da Silva (2013, p.20) “o ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive”. O meio ambiente, portanto, compreende não só a natureza original como também a artificial e a cultural que propiciam a vida em todas as suas formas.

O meio ambiente artificial é aquele observado nos espaços urbanos construídos, aqui também incluído o meio ambiente do trabalho. O meio ambiente cultural, por sua vez, é aquele que adquiriu valor especial em decorrência de obras do homem. No presente trabalho trataremos do ambiente físico ou natural, caracterizado pela interação do meio com os seres vivos, aqui incluídos o ar, a água, o solo e a flora (SILVA, 2013, p. 21).

A proteção da qualidade do meio ambiente natural adquiriu proporção elevada por estar diretamente relacionada à qualidade de vida dos próprios seres humanos. Deste modo, a recuperação, preservação e revitalização do meio ambiente tornou-se uma preocupação e sobretudo um imperativo para o Poder Público (SILVA, 2013, p. 25).

A figura do dano tem relação direta com o *damnum iniuria datum* do direito romano, sendo assim, pode ser entendido como o prejuízo causado em coisas alheias, sejam elas animadas ou inanimadas. A figura do dano não se mostra importante por si só, pois a maior preocupação do Direito é com os resultados ocasionados por ele (FREITAS, 2005, p. 168).

Para Paulo de Bessa Antunes (2014, p. 523), o dano ambiental pode ser compreendido como “a ação ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permita, abrigue e reja a vida, em quaisquer de suas formas”.

Os danos ao meio ambiente são observados nos mais variados processos de degradação. O desmatamento, a poluição e a degradação do solo são os principais problemas relacionados à ação predatória do homem sobre o meio ambiente natural (SILVA, 2013, p. 30).

O desmatamento ocorre há séculos de maneira irracional e é fruto da destruição de florestas e da vegetação. A poluição, por sua vez, atinge e prejudica a água, o solo, o ar, a fauna e a flora, deste modo, é a alteração do meio ambiente que o torna impróprio à vida. Já a degradação do solo é causada pelas erosões, além da própria poluição (SILVA, 2013, p. 31-34).

Os danos ao meio ambiente estão diretamente ligados à ideia de abuso de direito. Isso porque, as condutas abusivas que ocasionam danos ao meio ambiente extrapolam o limite do razoável e configuram abuso no direito de todos os seres ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (VENOSA, 2014, p. 233).

Uma consciência ecológica se forma a curtos passos em meio a todo esse cenário de degradação. A questão ambiental é tão alarmante que despertou nas autoridades o interesse em regulamentar e proteger minimamente o meio ambiente. Essa consciência propiciou a construção de legislação ambiental em todos os países. No caso do Brasil, a regulamentação efetiva se deu recente e tardiamente, somente em 1988 com a promulgação da Constituição Federal.

2.4 Da responsabilidade pelo dano ambiental

Os danos ecológicos são lesões provocadas no meio ambiente por atividades de particulares ou atividades desempenhadas pelo Estado (SILVA, 2013, p. 323). O parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição Federal prevê a responsabilização administrativa, civil e criminal das pessoas físicas ou jurídicas pelos danos causados. Ressalte-se que a obrigação de reparar o dano é independente da responsabilização penal ou administrativa, vejamos:

“§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a

sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

As sanções administrativas e penais têm como finalidade precípua a imposição de um castigo para aqueles que praticaram condutas lesivas ao ambiente. A reparação civil, por sua vez, busca proporcionar ao meio ambiente a reparação dos danos sofridos, de modo a recompor o estado anterior (ANTUNES, 2014, p.526).

Os princípios da prevenção e precaução, do poluidor-pagador e da reparação integral orientam a responsabilidade civil ambiental (MILARÉ, 2007, p.898). O Direito Ambiental atua de maneira preventiva, repressiva e também reparatória, sendo esta última o objeto do presente estudo.

A reparação do dano ambiental, assim como a repressão, lida com o dano já efetivado. A prevenção, por sua vez, atua de maneira a inibir as práticas danosas, sendo por isso de maior valor para o meio ambiente, representando o objetivo da tutela ambiental, uma vez que a degradação ambiental quase sempre é irreparável. Deste modo, a reparação e a repressão de danos ao meio ambiente são tidos como instrumentos importantes na prevenção de danos potenciais (MILARÉ, 2007, p. 898).

O dano ambiental, no entanto, encontra dificuldade com relação à ação reparatória, uma vez que a reparação ambiental é quase sempre insuficiente, além de ser de difícil valoração, já que “a estrutura sistêmica do meio ambiente dificulta ver até onde e até quando se estendem as sequelas do estrago” (MILARÉ, 2007, p. 814).

Também o princípio do poluidor-pagador é fundamento essencial da responsabilidade ambiental. É importante que aquele que polui o meio ambiente internalize as externalidades negativas e socialize os lucros. Ou seja, os danos causados pelos poluidores devem ser absorvidos pelos mesmos, uma vez que não seria justo que a sociedade arcasse com os prejuízos causados por um só particular (MILARÉ, 2007, p. 899).

Por fim, o princípio da reparação integral, pilar da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, dispõe sobre a obrigação daquele que degradou e poluiu o meio ambiente de recuperar o dano na sua totalidade (MILARÉ, 2007, p. 900). Caso não seja possível recuperar, que ao menos contribua de forma positiva por meio de indenização a ser paga e revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos,

previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347/1985, denominada Lei da Ação Civil Pública, que assim dispõe:

“Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

Deste modo, para aqueles que defendem a adoção da teoria do risco integral, sempre que for verificada a ocorrência de um dano ao meio ambiente, a responsabilidade será objetiva e ocorrerá independentemente de culpa ou dolo do agente causador do dano, independentemente da ilicitude da atividade, e ainda, sem perquirir acerca da existência ou não de causas excludentes de responsabilidade e de cláusula de não indenizar (MILARÉ, 2007, p. 904).

Para fins de responsabilidade sobre danos ambientais, o único interesse legítimo é o de reparar o dano ao meio ambiente (MELO, 2005, p. 36).

São pressupostos básicos e suficientes para imputação de responsabilidade ambiental o evento danoso e o nexo de causalidade. Mais uma vez, percebe-se que a noção de culpa foi substituída pela assunção do risco. O evento danoso, aquele que de alguma maneira causou degradação da qualidade ambiental, é examinado pela subjetividade do juiz. Já o nexo causal é a relação de causa e efeito entre a atividade danosa e o dano (MILARÉ, 2007, p. 902).

A reparação do dano ao meio ambiente pode ser feita de variadas maneiras, por meio de ações repressivas ou preventivas, por meio de indenização dos prejuízos reais ou presumidos ou por meio de restauração do ambiente degradado (GONÇALVES, 2014, p. 109). No entanto, a tarefa mais árdua está na quantificação e estimação dos prejuízos causados no meio ambiente, sendo que nem sempre é possível a recuperação e restauração (FREITAS, 2005, p. 182).

Ressalte-se ainda que a proteção extraordinária conferida ao meio ambiente, permite que seja imputada responsabilidade a todo aquele que vier a causar dano no futuro. Através dessa possibilidade, qualquer prejuízo que seja verificado como potencialmente lesivo a ocorrer no futuro também pode ser passível de responsabilização (VENOSA, 2014, p. 236).

Sendo assim, pode-se concluir que os crescentes danos ocasionados ao meio ambiente físico ou natural, por afetarem diretamente a qualidade de vida de todos os

indivíduos, fez surgir a necessidade de responsabilização daqueles que poluem, degradam e desmatam o meio ambiente.

Uma vez analisada a teoria geral da responsabilidade civil estatal e a questão ambiental moderna, cabe agora analisar a responsabilidade civil do Estado pelos danos ambientais, verificando ainda os posicionamentos mais relevantes sobre a teoria a ser aplicada no ordenamento jurídico brasileiro.

3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELO DANO AMBIENTAL

O dano ambiental, intensificado principalmente com o advento da Revolução Industrial, mesmo quando individual, ou seja, mesmo quando atinge sujeitos determinados, é caracterizado pela pulverização de vítimas devido à sua natureza difusa.

Do exposto, é possível perceber que o dano ambiental possui características peculiares que o elevam a uma categoria de dano especialmente protegido. Sendo assim, por ser de difícil valoração, por provocar prejuízos para uma infinidade de vítimas, por ser de difícil ou até mesmo impossível reparação e por produzir efeitos prolongados no tempo, gera responsabilidade na esfera criminal, administrativa e também na esfera civil (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 305).

A responsabilidade criminal surge no intuito de desestimular a prática de atos danosos ao meio ambiente, já que na maioria das vezes as sanções administrativas e civis não são efetivas para evitar as lesões (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 311). A responsabilidade na esfera administrativa, por sua vez, fica a cargo da própria Administração Pública, que deverá apurar os ilícitos administrativos e aplicar as sanções elencadas no artigo 72 da Lei nº 9.605/1998 (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 306).

Apesar de serem responsabilidades independentes entre si, as sanções são perfeitamente cumuláveis, devendo, se for o caso, o responsável suportar todas conjuntamente. A exceção ocorre em casos de prova da inexistência do fato na esfera penal, já que nesses casos haverá vinculação com as demais esferas de responsabilidade e conseqüentemente não poderá haver responsabilização na esfera administrativa ou na esfera civil (FIGUEIREDO, 2013, p. 173).

O objeto do presente trabalho, no entanto, é a responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente, “definida como a obrigação de reparar danos ambientais causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos” (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 307).

O parágrafo único do artigo 927 do Código Civil de 2002 estabeleceu a responsabilidade civil como sendo objetiva, ou seja, todo aquele que causar dano deverá ser compelido a repará-lo, independentemente de ter agido com culpa, nos

casos em que a lei estabelecer ou quando a atividade implicar riscos para outrem (FIGUEIREDO, 2013, p. 174).

Atualmente é pacífico o entendimento de que a responsabilidade civil ambiental é objetiva, inclusive por força do artigo 14, parágrafo 1º da Lei nº 6.938/81. Sendo assim, para ficar caracterizada a obrigação de reparar o dano, basta que haja nexo de causalidade entre o resultado e a ação. Logo, dispensa-se o elemento subjetivo da conduta ou a comprovação de sua ilicitude (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 307).

Deste modo, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro reservou aos danos ambientais uma tutela objetiva e diferenciada, a fim de atender às particularidades dos danos difusos, uma vez que estão diretamente ligados ao direito fundamental à vida (STEIGLEDER, 2004, p. 201).

Sendo certo que a responsabilidade por danos ao meio ambiente é objetiva, resta-nos agora analisar a teoria acolhida pelo ordenamento jurídico brasileiro para aplicação da responsabilidade civil ambiental. Não existe unanimidade doutrinária sobre o tema, sendo que parte adota a teoria do risco integral e parte defende a aplicação da teoria do risco administrativo. Sendo assim, adiante analisaremos e confrontaremos as duas teorias a fim de entender a complexidade da questão.

3.1. Responsabilidade civil do Estado por condutas comissivas e omissivas

Importante, antes de analisar o conteúdo de ambas as teorias, observar que, de acordo com o artigo 3º, inciso IV, da Lei 6.938/81, toda pessoa física ou jurídica é civilmente responsável pelos danos que causar ao meio ambiente. Vê-se, portanto, que o Estado, como pessoa jurídica de direito público interno, pode também ser responsabilizado.

Logo, a responsabilidade do Estado pelos danos ao meio ambiente pode decorrer de duas situações distintas, quais sejam, responsabilidade por comissão e responsabilidade por omissão.

Além disso, em consonância com o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e devido ao interesse público em uma real e eficaz reparação integral do dano ambiental, pode ainda o Estado ser solidariamente responsável pelos danos provocados por terceiros (MILARÉ, 2007, p. 909).

Quando o Estado, por intermédio dos agentes estatais, provoca danos ao meio ambiente, tem-se a aplicação da responsabilidade objetiva, uma vez que houve ação, ou seja, uma conduta comissiva do Estado (STEIGLEDER, 2004, p. 219). Deste modo, pode o Estado lesar diretamente o meio ambiente quando da construção de hidroelétricas, desvios de rios e produção de energia nuclear, por exemplo (LIMA FILHO, 2014, p. 87).

No entanto, não basta que o Estado apenas se abstenha de praticar atividades lesivas ao meio ambiente. Também a mera omissão estatal pode gerar responsabilidade pelo dano ambiental, já que o Poder Público tem a obrigação legal de regular, fiscalizar e promover políticas públicas para a preservação do meio ambiente (LIMA FILHO, 2014, p. 80).

No que tange à responsabilidade por condutas omissivas, duas posições podem ser destacadas. Na primeira, baseada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, haveria responsabilidade civil subjetiva do Estado por condutas omissivas decorrentes de atividades clandestinas de particulares, onde o Poder Público teria uma obrigação legal de impedir o evento danoso, ou ainda em casos de autorizações administrativas ou licenças ambientais irregulares e deficientes (STEIGLEDER, 2004, p. 220).

Nesse caso, ocorrendo omissão estatal a responsabilidade seria necessariamente subjetiva. Vejamos a lição de Leuzinger e Cureau (2013, p. 310):

“No caso de dano, se o Estado não agiu, somente será responsabilizado se estivesse obrigado a tanto ou, quando tiver agido, tenha atuado insuficientemente, abaixo dos padrões a que estava legalmente obrigado, aplicando-se, portanto, nos casos de omissão, a teoria da falta do serviço, em que a culpa é presumida, invertendo-se o ônus da prova”.

Uma segunda posição, no entanto, entende ser a responsabilidade do Estado objetiva, mesmo em situações de omissão, tendo em vista que o artigo 3º, inciso IV da Lei nº 6.938/81, conceitua também como poluidor o responsável indireto pela atividade degradadora, não exigindo o nexo de causalidade direto (STEIGLEDER, 2004, p. 222).

A jurisprudência brasileira, por sua vez, tem adotado posicionamentos a favor da objetivação da responsabilidade do Estado mesmo em se tratando de condutas omissivas, conforme se pode observar com a leitura do acórdão do Recurso Especial 1071741/SP abaixo transcrito:

“AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros. 2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III). 3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita. **4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.** 5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição

Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, além de outros a que se confira tal atribuição.

8. Quando a autoridade ambiental tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado).

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos.

10. A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem, e no caso do Estado, devem ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou

indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa. 14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). 15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil). 16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados. 17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial. 18. Recurso Especial provido. (STJ, Recurso Especial 1071741/SP, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, j. em 24/03/2009, DJe 16/12/2010)". (grifo nosso)

Em síntese, vejamos a lição de Édis Milaré (2007, p. 909) quanto à responsabilidade por condutas comissivas e omissivas:

"Assim, afastando-se da imposição legal de agir, ou agindo deficientemente, deve o Estado responder por sua incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado que, por direito, deveria sê-lo. Nesse caso, reparada a lesão, a pessoa jurídica de direito público em questão poderá demandar regressivamente o direto causador do dano".

Cabe também importante nota sobre a possibilidade de responsabilidade solidária do Estado pelos danos ambientais. Leuzinger e Cureau são contrárias à solidariedade do Estado pelos danos causados ao meio ambiente em toda e qualquer situação, uma vez que não seria razoável colocar o Estado na condição de segurador universal (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 310).

No entanto, em casos de impossibilidade de verificação da contribuição de cada um dos poluidores, a solidariedade em matéria ambiental pode ser estendida para

todos, já que o dano ao meio ambiente, na maioria das vezes, é único e indivisível (STEIGLEDER, 2004, p. 217).

Apesar da solidariedade, no ordenamento jurídico brasileiro, resultar da lei ou da vontade das partes, nos casos de responsabilidade ambiental pode-se adotar a solidariedade presumida. Isso ocorre porque a adoção da responsabilidade objetiva para danos ambientais justifica por si só a solidariedade dos poluidores (GONÇALVES, 2011, p. 89).

Esse foi, inclusive, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 880.160/RJ, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, vejamos:

“AMBIENTAL. DRENAGEM DE BREJO. DANO AO MEIO AMBIENTE. ATIVIDADE DEGRADANTE INICIADA PELO PODER PÚBLICO E CONTINUADA PELA PARTE RECORRIDA. NULIDADE DA SENTENÇA. PARTE DOS AGENTES POLUIDORES QUE NÃO PARTICIPARAM FEITO. INOCORRÊNCIA DE VÍCIOS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. SOLIDARIEDADE PELA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE SEPARAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES NO TEMPO PARA FINS DE CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DO NICHOS). ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE "POLUIDOR" ADOTADO PELA LEI N. 6.938/81. DIVISÃO DOS CUSTOS ENTRE OS POLUIDORES QUE DEVE SER APURADO EM OUTRA SEDE.

1. Na origem, cuida-se de ação civil pública intentada em face de usina por ter ficado constatado que a empresa levava a cabo a drenagem de reservatório natural de localidade do interior do Rio de Janeiro conhecida como "Brejo Lameiro". Sentença e acórdão que entenderam pela improcedência dos pedidos do Parquet em razão de a atividade de drenagem ter sido iniciada pelo Poder Público e apenas continuada pela empresa ora recorrida. 2. Preliminar levantada pelo MPF em seu parecer - nulidade da sentença em razão da necessidade de integração da lide pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, extinto órgão federal, ou por quem lhe faça as vezes -, rejeitada, pois é pacífica a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que, mesmo na existência de múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental (possibilidade de demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo). Precedente. 3. **Também é remansosa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pela impossibilidade de que qualquer dos envolvidos alegue, como forma de se isentar do dever de reparação, a não-contribuição direta e própria para o dano ambiental, considerando justamente que a degradação ambiental impõe, entre aqueles que para ela concorrem, a solidariedade da reparação integral do dano.** 4. Na espécie, ficou assentado tanto pela sentença (fl. 268), como pelo

acórdão recorrido (fl. 365), que a parte recorrida continuou as atividades degradantes iniciadas pelo Poder Público, aumentando a lesão ao meio ambiente. Inclusive, registrou-se que, embora lesivas ao brejo, a atuação da usina recorrida é importante para a preservação da rodovia construída sobre um aterro contíguo ao brejeiro - a ausência de drenagem poderia acarretar a erosão da base da estrada pelo rompimento do aterro. 5. Inexiste, nesta esteira, dúvidas acerca da caracterização do dano ambiental e da contribuição da parte recorrida para isto - embora reconheçam as instâncias ordinárias que também o DNOS é agente degradador (a título inicial). 6. Aplicáveis, assim, os arts. 3º, inc. IV, e 4º, inc. VII, da Lei n. 6.938/81. 7. **Óbvio, portanto, que, sendo demandada pela integralidade de um dano que não lhe é totalmente atribuível, a parte recorrida poderá, em outra sede, cobrar de quem considere cabível a parte das despesas com a recuperação que lhe serão atribuídas nestes autos.** 8. Recurso especial provido. (Superior Tribunal de Justiça, Resp. nº 880.160 - RJ, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª turma, 04/05/2010)". (grifo nosso)

Também no caso de danos provocados por concessionárias de serviços públicos, verifica-se a solidariedade do Poder Público concedente com a concessionária causadora do dano (STEIGLEDER, 2004, p. 219).

Há, portanto, no direito ambiental, a adoção da solidariedade passiva de todos os responsáveis por danos ao meio ambiente, havendo, no caso de condenação, a possibilidade de ação regressiva de um dos coautores em face dos demais, tendo em vista que o litisconsórcio é facultativo e não necessário. Nesse caso, a ação de regresso terá por base o elemento subjetivo da conduta, perquirindo-se a parcela de culpa de cada um dos co-responsáveis (MILARÉ, 2007, p. 908).

O permissivo legal do artigo 3º, inciso IV da Lei 6.938/81 autoriza a responsabilização do Estado pelos danos ambientais. Pelo artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, o Estado deveria responder subjetivamente pelos danos causados em caso de omissão. No entanto, se considerado o artigo 3º, inciso IV da Lei 6.938/81 e a jurisprudência pátria, haverá responsabilidade objetiva também nos casos de omissão estatal. Por fim, também será objetiva a responsabilidade para condutas comissivas por omissão.

Além disso, como visto acima, pode o Estado ser solidariamente responsável pelos danos ambientais, tendo em vista a importância da tutela ambiental e o princípio da reparação integral. Desta forma, o ordenamento jurídico brasileiro procura dar a maior efetividade possível para a reparação do dano ambiental, buscando a reparação de todos os possíveis responsáveis pelo dano verificado.

Dito isto, passa-se à análise da teoria do risco criado e da teoria do risco integral.

3.2. Teoria do risco administrativo ou risco criado

A teoria do risco se desenvolveu na França no final do século XIX com a finalidade de solucionar problemas decorrentes de indenização por acidente de trabalho. A dificuldade de produção de provas por parte do empregado e a força econômica do empregador, na maioria das vezes, levavam à improcedência das ações. Deste modo, tal teoria surgiu como meio apto a responsabilizar os empreendedores pelos danos efetivamente causados por suas atividades (ROCHA, 2014, p. 259).

Esta teoria pode ser dividida em várias subespécies, entre elas o risco-proveito, o risco profissional, o risco excepcional, o risco criado e o risco integral (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 181). Aqui nos interessa tão somente analisar as duas últimas, uma vez que repercutem diretamente na questão ambiental.

A evolução da indústria não eliminou de maneira peremptória a eventualidade do dano, uma vez que certas atividades, mesmo que tomadas as devidas precauções, podem ainda assim causar danos à sociedade. Arnaldo Rizzardo (2013, p. 31), ciente do fato de que algumas atividades simplesmente não conseguem eliminar os perigos a ela inerentes, define o risco-criado como “uma variante da responsabilidade objetiva, na qual responde uma pessoa simplesmente porque ocorreu o fato”.

São, pois, passíveis de responsabilização as atividades que implicam riscos para a sociedade e que ocorrem independentemente de ação ou omissão, vontade ou negligência humanas. O risco-criado encontra amparo no artigo 927, parágrafo único do Código Civil Brasileiro de 2002, que assim dispõe:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

A teoria do risco administrativo ou também denominada de teoria do risco criado é aquela que prevê a possibilidade de afastar a responsabilidade do agente pela reparação do dano ambiental, uma vez que as excludentes de responsabilidade seriam causas suficientes para romper o nexo de causalidade (STEIGLEDER, 2004, p. 211).

Diferentemente da teoria do risco-proveito, a teoria do risco criado não subordina a reponsabilidade civil ao ganho do agente, ou seja, não está interessada em perquirir acerca do proveito econômico do causador do dano. Deste modo, somente interessa, para efeitos de responsabilidade civil, a ocorrência do evento danoso e a exposição dos indivíduos e da coletividade aos riscos da atividade (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 182).

A lição de Thalyson Inácio de Araújo Rocha sobre a teoria em análise elucida a questão (2014, p. 256):

“A teoria do risco criado, além de ser a adotada pelo Código Civil, tem aplicação no direito alemão e norte-americano, sendo a que melhor se adequa à nossa realidade de proteção ao meio ambiente sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Principalmente pelo fato de ser a teoria que proporciona ao poluidor responder de forma justa pelo dano causado (criado) por sua atividade, e não por fatores alheios, como força maior e fato de terceiro. Devendo responder de forma mitigada em relação ao caso fortuito, tendo a sua disposição a possibilidade de provar que utilizou de meios preventivos e responder na medida de sua responsabilidade”.

Sendo assim, para aqueles que defendem a aplicação da teoria do risco criado, a atribuição de responsabilidade ao agente por fatos ocasionados por terceiros, caso fortuito ou força maior são vistas como excessivas e onerosas (ROCHA, 2014, p. 247).

O caso fortuito e a força maior são excludentes previstas no artigo 393 do Código Civil Brasileiro. Muitas vezes são tidas como sinônimas, já que ambos os conceitos giram em torno da inevitabilidade e imprevisibilidade dos eventos, bem como da inexistência de culpa (VENOSA, 2014, p. 62).

Presume-se que tanto o caso fortuito como a força maior são estranhos à vontade do agente, não sendo possível controlar os danos deles decorrentes. Para aqueles que diferenciam os institutos, caso fortuito seria aquele decorrente de fato ou ato alheio à vontade das partes, mas que necessita do elemento humano. Já a

força maior seria derivada de acontecimentos naturais, a exemplo de um terremoto ou furacão (GONÇALVES, 2011, p. 473).

Importante, no entanto, destacar que a doutrina tem aceitado tão somente o caso fortuito externo como forma de excludente de responsabilidade civil. Desta forma, o fortuito interno, ou seja, aquele que é inerente à própria atividade desenvolvida, deve necessariamente ensejar a responsabilidade do agente causador do dano (LIMA FILHO, 2014, p. 48).

O fato de terceiro, por sua vez, ocorre quando o verdadeiro responsável pelo evento danoso é uma terceira pessoa, não integrante da relação jurídica de causalidade originária. Segundo Carlos Roberto Gonçalves (2011, p. 466), “a exclusão da responsabilidade se dará porque o fato de terceiro se reveste de características semelhantes às do caso fortuito, sendo imprevisível e inevitável”.

Com relação ao nexo causal, a teoria do risco criado, também chamada de teoria do risco administrativo, adota a teoria da causalidade adequada. Sendo assim, no momento da verificação do nexo de causalidade, deve-se considerar como apta aquela causa que apresenta reais condições de ter provocado o dano concretizado (STEIGLEDER, 2004, p. 202).

Ao adotar a causalidade adequada “procura vislumbrar, dentre todos os fatores de risco, apenas aquele que, por apresentar periculosidade, é efetivamente apto a gerar situações lesivas” (STEIGLEDER, 2004, p. 198).

Deste modo, é possível concluir que a teoria do risco criado ou teoria do risco administrativo, prevista no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil, possui como característica mais relevante a possibilidade de incidência de causas excludentes de responsabilidade, como caso fortuito externo, força maior e fato de terceiro.

Sendo assim, mostra-se uma teoria preocupada com a reparação dos danos provocados pela sociedade de risco, mas flexível a ponto de não responsabilizar os agentes pela simples ocorrência do dano, devendo haver a demonstração do nexo de causalidade adequado para gerar a indenização.

3.3. Teoria do risco integral

O risco integral surge como solução para amenizar a situação alarmante de degradação e poluição que se instaurou em todo o mundo a partir da Revolução Industrial, uma vez que estabelece um sistema extremo e mais rígido de reparação ambiental (MILARÉ, 2007, p. 897).

A aplicação da teoria do risco integral encontra amparo no disposto no artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que o legislador constituinte elevou o âmbito de proteção do meio ambiente a direito fundamental das presentes e futuras gerações (STEIGLEDER, 2004, p. 198).

Apesar de ser considerada extremada, a teoria do risco integral encontra aplicação expressa nas questões referentes à proteção ao meio ambiente. O artigo 14, parágrafo 1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938/1981) assim dispõe:

“§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

Nesse sentido, é certo que a referida lei adotou a responsabilidade civil baseada na teoria do risco integral devido à necessidade cada vez maior de proteção e conservação do meio ambiente. Certo também é que a lei em apreço foi devidamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, pois não demonstra incompatibilidades com a Carta Magna (FREITAS, 2005, p. 177).

De acordo com José Afonso da Silva (2013, p. 337), com relação à teoria adotada pelo ordenamento brasileiro para responsabilização na seara ambiental, tem-se a adoção da chamada responsabilidade objetiva integral. Apesar dos debates existentes na doutrina, ainda é certo que a responsabilidade por danos ambientais é integral por não haver limite para tal indenização.

Também segundo Sergio Cavalieri Filho (2014, p. 194), a Constituição Federal e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente adotaram a teoria do risco integral para fins de atribuição de responsabilidade civil em matéria ambiental. Isso porque, caso contrário, as hipóteses mais comuns de poluição ambiental ficariam fora da

incidência da lei, como por exemplo “a destruição da fauna e da flora causada por carga tóxica de navios avariados em tempestades marítimas”.

A responsabilidade civil ambiental calcada na teoria do risco integral apresenta três importantes consequências, quais sejam, a irrelevância da licitude da atividade, a prescindibilidade de investigação de culpa e, por fim, a inaplicabilidade das causas excludentes de responsabilidade civil (MILARÉ, 2007, p. 904).

A irrelevância da licitude da atividade reafirma a noção de tutela diferenciada do dano ambiental. Basta que ocorra lesão ao meio ambiente para que haja tutela jurisdicional, não se perquirindo acerca da licitude ou ilicitude da atividade (MILARÉ, 2007, p. 902).

Muitas vezes o agente poluidor do meio ambiente, para tentar se escusar da sua obrigação, alegava a licitude de sua conduta. Hoje, não mais se admite esse tipo de alegação, uma vez que a simples potencialidade de dano da atividade é suficiente para ensejar na responsabilização (MILARÉ, 2007, p. 904).

As autorizações, permissões e licenças concedidas pelo Estado para exploração de determinada atividade também não têm o condão de excluir a aplicação de reparação ambiental, já que nesse caso ocorrerá simplesmente a possibilidade de responsabilização solidária entre o agente poluidor e o Poder Público (MILARÉ, 2007, p. 905).

A segunda característica da responsabilidade civil objetiva pelo risco integral é a prescindibilidade de investigação de culpa. Significa dizer que não é relevante para fins de reparação ambiental o elemento subjetivo da vontade. Sendo assim, a simples ocorrência do evento danoso e a comprovação do nexo de causalidade ensejam na aplicação de responsabilização civil (MILARÉ, 2007, p. 904).

A característica mais marcante dessa teoria, no entanto, repousa no fato de não comportar nenhuma causa excludente de responsabilidade. Deste modo, a simples existência da atividade é condição suficiente para a ocorrência do evento danoso (MILARÉ, 2007, p. 906).

São inaplicáveis, por exemplo, a força maior, o caso fortuito e o fato de terceiro. Verificada a ocorrência de um acidente ecológico, seja por força da natureza seja por falha humana, haverá a obrigação de reparar o dano (MILARÉ, 2007, p. 906).

Vejamos a ementa de recente julgado do Superior Tribunal de Justiça sobre a aplicação da teoria do risco integral nas questões relativas a responsabilidade civil ambiental:

“DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DANO AMBIENTAL. LUCROS CESSANTES AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA INTEGRAL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INVERSÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO. CABIMENTO.

1. **A legislação de regência e os princípios jurídicos que devem nortear o raciocínio jurídico do julgador para a solução da lide encontram-se insculpidos não no código civilista brasileiro, mas sim no art. 225, § 3º, da CF e na Lei 6.938/81, art. 14, § 1º, que adotou a teoria do risco integral, impondo ao poluidor ambiental responsabilidade objetiva integral. Isso implica o dever de reparar independentemente de a poluição causada ter-se dado em decorrência de ato ilícito ou não, não incidindo, nessa situação, nenhuma excludente de responsabilidade. Precedentes.**

2. Demandas ambientais, tendo em vista respeitarem bem público de titularidade difusa, cujo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de natureza indisponível, com incidência de responsabilidade civil integral objetiva, implicam uma atuação jurisdicional de extrema complexidade.

3. O Tribunal local, em face da complexidade probatória que envolve demanda ambiental, como é o caso, e diante da hipossuficiência técnica e financeira do autor, entendeu pela inversão do ônus da prova. Cabimento.

4. A agravante, em seu arrazoadado, não deduz argumentação jurídica nova alguma capaz de modificar a decisão ora agravada, que se mantém, na íntegra, por seus próprios fundamentos.

5. Agravo regimental não provido”. (STJ, AgRg no REsp 1412664 SP 2011/0305364-9, Relator Ministro Raul Araújo, 4ª turma, Julgamento: 11/02/2014, Publicação: 11/03/2014)”. (grifo nosso)

Deste modo, tanto as atividades consideradas perigosas como as desenvolvidas por empreendedores nos mais diversos empreendimentos são aptas a causarem degradação ambiental, não importando a causa do dano. Uma vez ocorrido, aquele que desenvolve a atividade econômica tem o dever legal de arcar com a reparação dos danos ambientais. Vejamos a lição de Steigleder (2004, p. 201):

“A teoria do risco integral supõe que a mera existência do risco gerado pela atividade, intrínseco ou não a ela, deverá conduzir à responsabilização. Havendo mais de uma causa provável do dano, todas serão reputadas eficientes para produzi-lo, não se distinguindo entre causa principal e causas secundárias, pelo que a própria existência da atividade é reputada causa do evento lesivo”.

Percebe-se que a teoria do risco integral é tendente a adotar, quanto ao nexo de causalidade, a teoria da *conditio sine qua non* ou teoria da equivalência das

condições, pela qual o nexo de causalidade provém dos riscos inerentes à atividade desenvolvida, não sendo necessário que haja relação direta e imediata com o evento danoso (STEIGLEDER, 2004, p. 202).

Sendo assim, a adoção da teoria do risco integral impõe ao agente a responsabilidade pela reparação dos danos materializados, ainda que não tenha sido o causador direto e imediato dos mesmos. Vejamos o que ensina Sergio Cavalieri Filho (2014, p. 184):

“Na responsabilidade fundada no risco integral, todavia, o dever de indenizar é imputado àquele que cria o risco, ainda que a atividade por ele exercida não tenha sido a causa direta e imediata do evento. Bastará que a atividade de risco tenha sido a ocasião, mera causa mediata ou indireta do evento, ainda que este tenha tido por causa direta e imediata fato irresistível ou inevitável, como a força maior e o caso fortuito”.

Imaginemos a seguinte situação: um navio que está a transportar petróleo é atingido por uma forte tempestade e, em decorrência deste fato, sofre danificações e causa o derramamento de todo o óleo no oceano. Mesmo sendo a tempestade, ou seja, a força maior, a causa direta e imediata do evento danoso, aquele empreendedor da atividade de risco será responsabilizado pelos danos ocasionados ao meio ambiente, de acordo com a teoria do risco integral, posto que a atividade de risco por si só contribuiu para a ocasião (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 184).

Em se tratando de danos ao meio ambiente, muito difícil é a determinação exata da fonte poluidora, assim como é complicada a determinação da origem do dano ambiental. Sendo assim, ao se adotar a teoria da equivalência das condições e a responsabilização por risco integral, substitui-se a certeza pela probabilidade, já que a prova do nexo causal é quase sempre complicada (STEIGLEDER, 2004, p. 205).

Também a cláusula de não-indenizar é inaplicável, segundo a teoria do risco integral. Essa cláusula, que visa liberar o devedor da obrigação, não é admitida no Direito Ambiental, tendo em vista que esse ramo do direito público não está interessado em tutelar interesses meramente privados, passíveis de modificação convencional. Vale observar, entretanto, que as partes possuem liberalidade para se utilizar dessa cláusula em eventual direito de regresso (MILARÉ, 2007, p. 906).

Como visto, a preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado fez surgir a teoria do risco integral. Não obstante ser considerada extremada por

todas as suas características, vem ganhando muita força no ordenamento jurídico brasileiro em razão da proteção que confere ao meio ambiente.

3.4. Confronto de posicionamentos

A maioria dos autores brasileiros, bem como a jurisprudência pátria, são adeptos à adoção da teoria do risco integral para fins de reparação ambiental. O principal fundamento da utilização dessa teoria, repousa no fato de que o empreendedor deve suportar os prejuízos que sua atividade vier a causar ao meio ambiente, pois não é justo que os lucros sejam privatizados e os prejuízos socializados (ROCHA, 2014, p. 261).

A teoria do risco proveito responsabiliza todo aquele que auferir um bônus, ou seja, aquele que tira proveito da atividade danosa. No entanto, doutrinadores adeptos à teoria do risco criado entendem que o empreendedor deve sim arcar com os custos da atividade lesiva, mas devem ser responsabilizados pelos danos efetivamente causados ao meio ambiente e não simplesmente por obterem lucros com a exploração de tal atividade (ROCHA, 2014, p. 261).

Segundo Rocha (2014, p. 265), a teoria do risco integral não atende aos anseios da sociedade moderna, que busca o desenvolvimento sustentável, além de não trazer resultados satisfatórios para o meio ambiente, já que:

“A aplicação da teoria do risco integral consegue manter o ambiente vivo, mas moribundo. A aplicação desta teoria, de um lado onera o empreendedor responsabilizando-o por danos que não deu causa. Por outro lado, impede o investimento deste mesmo empreendedor em sistemas de gestão ambiental”.

Cavaliere Filho (2014, p. 288), apesar de defender a aplicação da teoria do risco integral nas relações particulares, não é favorável à aplicação da teoria nas atividades administrativas do Poder Público. Justifica sua posição argumentando que não seria razoável imputar responsabilidade ao Estado quando não for possível vislumbrar relação de causalidade entre a atividade e o dano, uma vez que tal prática conduziria “ao abuso e à iniquidade”.

Além disso, o autor também entende que a Constituição Federal imputou responsabilidade objetiva ao Estado “pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros”. Fenômenos da natureza não podem ser

considerados agentes do Estado. Sendo assim, são fatos estranhos à atividade administrativa que não possuem nexo de causalidade com o dano (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 316).

No entanto, entende que haverá responsabilidade do Estado quando houver omissão genérica ou atuação deficiente. Vejamos a lição de Cavalieri Filho (2014, p. 316):

“a ausência do serviço devido ou o seu defeituoso funcionamento – faute du servisse (o serviço não funciona, funciona mal ou funciona tardiamente) – pode configurar a responsabilidade do Estado pelos danos sofridos pelos administrados, ainda que a causa desencadeadora do evento tenha sido um fenômeno da natureza ou fato de terceiro”.

Também para Délton Winter de Carvalho (2013, p. 165), a teoria do risco integral não encontra aplicação prática, pois gera para o ordenamento uma constante insegurança jurídica, além de ser extremamente punitiva por desconsiderar a existência ou não de nexo causal. Para o autor, a teoria do risco criado tende a ser mais satisfatória para fins de responsabilidade civil ambiental. Vejamos:

“Parece-nos que a teoria do risco criado seja, em sua acepção mais ampla ou mais restrita, a variação mais adequada para delimitação da abrangência da teoria do risco concreto, uma vez que permite a incidência de fenômenos capazes de excluir a incidência da responsabilidade objetiva, sempre que esses eventos forem capazes de causar a ruptura do nexo causal entre a atividade e o dano”.

Assim também o fez Arnaldo Rizzardo (2013, p. 697), ao sustentar que o ordenamento jurídico brasileiro não adotou a teoria do risco integral. Isso porque, o parágrafo 1º do artigo 14 da Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, ao dispor que o poluidor é obrigado a “reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”, não imputou responsabilidade por eventuais fatos estranhos. Deste modo, entende o autor que:

“Se a derrubada de árvores é desencadeada por invasores, como já aconteceu nas invasões dos chamados ‘colonos sem terra’; ou se a queimada decorre da queda de um raio; ou se acontece a destruição de uma mata por causa de um deslizamento de terra; ou se a inundação se deu em razão do rompimento das barreiras de represa provocada por uma quantidade anormal de chuva, não se pode inculcar a responsabilidade ao proprietário da área onde aconteceu o dano”.

Sendo assim, para o autor, para fins de responsabilidade do Estado pelos danos ambientais deve-se adotar a teoria do risco criado. No entanto, essa regra comporta uma exceção. Quando possível comprovar que a atuação deficiente do Poder Público ou a omissão do mesmo foi causa decisiva para o evento danoso, mesmo em casos de danos decorrentes de fenômenos naturais se imputará responsabilidade ao Estado (RIZZARDO, 2013, p. 366).

Assim, pode-se concluir que, como regra geral, para a teoria do risco criado, fatos excepcionais da natureza não são suficientes para imputar responsabilidade ao Poder Público. No entanto, caso os danos causados, por exemplo, por uma inundação tenham sido viabilizados pela omissão na limpeza de encanamentos e redes de água, poderá haver responsabilização do Estado, pois sua conduta omissiva terá contribuído para a ocorrência do evento danoso (RIZZARDO, 2013, p. 366).

De outro lado, segundo Édis Milaré, não obstante a omissão legislativa sobre a teoria adotada no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente teria adotado tacitamente a teoria do risco integral, vejamos (2007, p. 907):

“É essa a interpretação que deve ser dada à Lei 6.938/1981, que delimita a Política Nacional do Meio Ambiente, onde o legislador disse claramente menos do que queria dizer, ao estabelecer a responsabilidade objetiva”.

Antonio Herman Benjamin (1998, p. 41), considerando o tratamento essencial dado ao meio ambiente pela Constituição Federal da República, também entende que a preservação do meio ambiente deve ser tutelada através da teoria do risco integral, uma vez que as características dos danos ambientais se coadunam com um rigoroso sistema de responsabilização civil.

Segundo o autor, o modelo clássico de responsabilidade civil se enquadra para situações cotidianas entre particulares, não sendo nem de longe suficiente para tutelar as relações ambientais, já que estas exigem uma tutela mais avançada e eficaz. Sendo assim, “a simples transposição da responsabilidade civil tradicional para a área ambiental pouco ou nada acrescenta aos instrumentos públicos” (BENJAMIN, 1998, p. 20).

Deste modo, Benjamin (1998, p. 21), sustenta a necessidade de aplicação da teoria “extremada” do risco integral para fins de tutela do meio ambiente, pois a adoção da teoria objetiva do risco, também denominada de teoria do risco criado, não é suficiente para a proteção que se espera para o meio ambiente. Vejamos o que ensina o doutrinador:

“A objetivação da responsabilidade é um claro exemplo: avanço extraordinário (por isso ainda considerada uma “deformação” jurídica em certos países), mas que, confrontada com a especificidade da danosidade ambiental, mostra-se insuficiente para garantir, sozinha, proteção apropriada ao meio ambiente”.

Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2013, p. 307), entendem não ser plausível a adoção da teoria do risco integral. Para as autoras, essa corrente exclui o nexo de causalidade, elemento essencial para a configuração do dever de indenizar no âmbito da responsabilidade civil.

No entanto, cabe ressaltar que a teoria do risco integral não exclui o nexo de causalidade para fins de configuração do dever de indenizar, mas apenas flexibiliza a teoria do nexo causal adotada pelo artigo 403 do Código Civil de 2002. Deste modo, afasta a aplicação da teoria da causalidade direta e imediata e aproxima a responsabilidade civil ambiental da teoria da equivalência das condições (BENJAMIN, 1998, p. 46).

Segundo a teoria da equivalência das condições, umbilicalmente ligada ao direito penal, todas as causas são consideradas suficientes para a produção do evento danoso. Deste modo, não se perquire sobre a causa menos ou mais eficaz para a produção do resultado lesivo. Considerando a dificuldade de determinar a origem exata dos danos ambientais, alarga o âmbito de aplicação da responsabilidade no Direito Ambiental (MONTENEGRO, 2005, p. 106).

Posto isto, ao substituir o nexo de causalidade direto e imediato pela teoria da equivalência das condições ou também denominada “*conditio sine qua non*”, a responsabilidade civil pelo risco integral “reconhece a obrigação de reparar uma vez se possa estabelecer um vínculo causal entre a atividade e o dano, seja como causa ou concausa, pois atribui efeitos jurídicos equivalentes a ambas as situações” (MONTENEGRO, 2005, p. 113).

De outro lado, a teoria do risco criado, por adotar a causalidade direta e imediata, somente admite a responsabilização quando houver nexo causal entre o dano e a atividade. Havendo causas excludentes de responsabilidade, como o caso fortuito, força maior ou fato de terceiro, haverá a necessária interrupção do nexo causal, isentando o agente da responsabilidade pelo dano (MONTENEGRO, 2005, p. 115).

As causas excludentes de responsabilidade acarretariam também no afastamento do elemento subjetivo da culpa. No entanto, tal afastamento não tem relevância para a responsabilidade ambiental, pois como já afirmado anteriormente, a responsabilidade por danos ambientais é indubitavelmente objetiva (STEIGLEDER, 2004, p. 211).

Em meio ao confronto doutrinário entre adoção do risco criado ou risco integral, surge uma posição intermediária, segundo a qual, para efeitos de responsabilidade ambiental, seria possível a utilização de excludentes de responsabilidade. No entanto, tais excludentes se restringiriam à força maior e ao fato de terceiro. Isso porque, força maior são fatos externos, irresistíveis e imprevisíveis. Ao passo que o fato de terceiro, não relacionado aos riscos intrínsecos da atividade, teria o condão de afastar a responsabilidade do agente (STEIGLEDER, 2004, p. 212).

Deste modo, observa-se que, para a posição intermediária, o caso fortuito não seria causa apta a excluir a responsabilidade por danos ambientais por ser um fato alheio à vontade, mas que, por outro lado, exige ação ou omissão humana.

Por todo o exposto, pode-se concluir que o tema da responsabilidade civil do Estado pelos danos ambientais é controverso e ainda precisa superar alguns obstáculos práticos. Sendo assim, a adoção do risco integral ou do risco criado depende de uma análise minuciosa dos pontos favoráveis e desfavoráveis de ambas as teorias.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que a responsabilidade extracontratual do Estado pode ser entendida como a obrigação legal imposta ao Poder Público de reparar os danos causados a terceiros, decorrente, principalmente, do ônus da repartição dos encargos sociais.

Como regra geral, a responsabilidade do Estado é regida pelo artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988, que adotou a teoria do risco administrativo. Sendo assim, para fins de responsabilidade geral do Estado, três elementos configuram o dever de reparar, quais sejam, o dano, a qualidade de agente estatal e o nexo de causalidade direto e imediato.

A responsabilidade ambiental, por sua vez, difere da responsabilidade geral, sendo objetiva por força do artigo 14, parágrafo 1º, da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Desta forma, por ser objetiva, dispensa o elemento subjetivo da conduta e a ilicitude da atividade.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira dimensão, e como tal, busca concretizar a solidariedade e a fraternidade em toda a coletividade. Além disso, como já visto, o direito ao meio ambiente é um direito subjetivo de cada pessoa, já que é considerado um direito fundamental diretamente ligado à vida.

Como o dano ambiental não respeita limites temporais e geográficos, atinge número indeterminado de vítimas e é de difícil valoração e recuperação, justifica a adoção de princípios específicos, como o da reparação integral, precaução, prevenção e poluidor-pagador.

Sendo assim, a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais pode decorrer de condutas comissivas, casos em que se aplicará a responsabilidade objetiva.

Apesar de parte da doutrina entender, com base no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, pela aplicação de responsabilidade subjetiva para as condutas omissivas, a jurisprudência pátria brasileira entende que a responsabilidade do Estado, mesmo em condutas omissivas deve ser objetiva, por força do artigo 3º,

inciso IV, da Lei 6.938/81, por não haver necessidade de configuração de nexo de causalidade direto e imediato.

Portanto, em síntese, a responsabilidade do Estado pode decorrer da prática de condutas comissivas ou omissivas. No entanto, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é plenamente possível a responsabilidade solidária do Estado pelos danos verificados no meio ambiente, apesar da crítica de que não seria correto colocar o Estado na condição de segurador universal.

A solidariedade se mostra aplicável, uma vez que o meio ambiente é um todo indivisível que pertence a todo ser humano. Desta forma, não pode ficar desprotegido diante da impossibilidade de reparação pelo causador direto do dano ambiental, devendo o Estado responder solidariamente com o poluidor.

Portanto, uma vez consolidado que o Estado responde pelos danos ambientais, buscamos analisar a teoria aplicável à responsabilização do Poder Público.

Como visto, o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, é fundamento para a teoria do risco criado. Para essa teoria, as causas excludentes de responsabilidade são suficientes para romper o nexo causal e afastar a responsabilidade do Poder Público.

Ao adotar a causalidade adequada para fins de configuração do nexo causal, a teoria afasta a incidência de responsabilização por danos provocados por fato de terceiro, força maior e caso fortuito, uma vez que tais excludentes se mostram excessivas e onerosas, ou seja, contrárias ao desenvolvimento sustentável.

O risco integral, por sua vez, é uma teoria mais rígida e extremada, aparada pelo artigo 225, caput, da Constituição Federal e artigo 14, parágrafo 1º, da Lei 6.938/81. Como o único interesse do risco integral é a efetiva proteção ambiental, para essa teoria são irrelevantes a ilicitude da conduta, a culpa e as causas excludentes de responsabilidade.

A teoria da equivalência das condições justifica a desnecessidade do nexo causal direto e imediato entre o Estado e o dano ambiental, já que quase sempre é difícil a verificação, no caso concreto, da fonte causadora do dano.

Nesse diapasão, diante de todo o exposto no presente trabalho, pode-se concluir que, apesar das inúmeras críticas, a adoção da teoria do risco integral é

atualmente a melhor opção para fins de responsabilidade do Estado pelos danos ambientais. A jurisprudência brasileira caminha na direção correta ao optar por essa teoria, pois prima por uma tutela mais punitiva e rigorosa para aqueles que, de alguma forma, degradam e poluem o meio ambiente.

A teoria do risco criado, apesar de ser mais apropriada para a tutela do meio ambiente nas relações privadas entre particulares, não é suficiente para imputar responsabilidade ao Poder Público, tendo em vista que a própria Constituição Federal incumbiu ao Estado o dever constitucional de preservar e proteger o meio ambiente, juntamente com a coletividade, para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 9, p. 5 - 52, jan./mar. 1998.

BÔAS, Regina Vera Villas. A solidariedade concretizando o dever de respeito à ecologia e efetivando o postulado da dignidade da condição humana. **Revista de Direito Privado - RDPriv**, São Paulo, v. 13, n. 51, p. 11 - 34, jul./ set. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 14 de abr. de 2015.

_____. 1981. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. 1985. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Lei da Ação Civil Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. 2002. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 13 de abr. de 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial. **AgRg no REsp 1412664**. Quarta Turma. Petróleo Brasileiro S/A Petrobras e Almiro da Silva Matos e outros. São Paulo, 11/02/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1412664&&b=ACOR&tthesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 880160**. Segunda Turma. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Usina Sapucaia AS. Rio de Janeiro, 04/05/2010. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=880160&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 1071741**. Segunda Turma. Ministério Público do Estado de São Paulo e Fazenda do Estado de São Paulo e outros. São Paulo, 24/03/2009. Disponível em:
<[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1071741&&b=ACOR&t](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1071741&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO)
[hesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1071741&&b=ACOR&tthesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 23 de maio de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. **ARE 770931**. Primeira Turma. Antônio Plucinski e Estado de Santa Catarina. Santa Catarina, 19/08/2014. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28770931%2EENUME%2E+OU+770931%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mzhlamc>>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 130764**. Primeira Turma. Ministério Público e Estado do Paraná e H. Kaminski e CIA. LTDA e outros. Paraná, 12/05/1992. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28130764%2E%2E+OU+130764%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://ti.nyurl.com/kv95gj6>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo : Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 25 ed. São Paulo : Saraiva, 2011. v. 7.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3 ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GONÇAVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 15 ed. São Paulo : Saraiva, 2014.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2013.

LIMA FILHO, Mauro Faria de. **Responsabilidade civil do Estado pelo dano ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22 ed. São Paulo : Malheiros, 2014.

MAFRA FILHO, Franciso de Salles Almeida. Responsabilidade Civil da Administração Pública: a Reparação do Dano. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 5, n. 48, p.5107 - 5113, fev. 2005.

MELO, Nehemias Domingos de. **Da culpa e do risco como fundamentos da responsabilidade civil**. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2005.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MONTENEGRO, Magda. **Meio ambiente e responsabilidade civil**. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 23 maio de 2015.

OTONI, Paulo Henrique. Aspectos constitucionais da proteção ambiental. **Cidadania e justiça - Revista de direito**, Ituiutaba, ano 7, n.13, p. 89 - 95, jan./jun. 2004.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ROCHA, Thalysen Inácio de Araújo. Responsabilidade civil ambiental: críticas à aplicação da teoria do risco integral. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, ano 19, p. 241 - 267, abr./jun. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: responsabilidade civil. 14 ed. São Paulo : Atlas, 2014. v. 4.